

EL PAPEL DE LOS ESTADOS EN EL DESARROLLO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: DERECHOS, DEBERES, OBLIGACIONES*

Luigi Bonanate

Universidad de Turín

1. LA RETÓRICA DE LOS DERECHOS HUMANOS



N un reciente volumen editado por la Organización de las Naciones Unidas encontramos, a lo largo de 536 páginas de documentos, todo aquello que queramos saber acerca del desarrollo de la protección de los derechos humanos desde 1945¹; si, además, deseamos conocer el conjunto de normas vigentes en el mundo sobre esta misma materia, el *Codice internazionale dei diritti dell'uomo* nos ofrece, en sus 875 páginas, una recopilación que considero realmente

* Texto presentado en el congreso «Ermeneutiche della dignità», organizado por el *Centro studi filosofici-religiosi Luigi Pareyson*, Turín, 24 de abril 1998. Traducción de Andrea Greppi.

¹ Cfr. *The United Nations and Human Rights, 1945-1995*, Department of Public Information, United Nations, New York 1995.

exhaustiva². En definitiva, no faltan instrumentos para saber cuál es el *status questionis*. Este hecho –la existencia de un *corpus* jurídico consolidado– no equivale a afirmar que la protección o del reconocimiento de los derechos humanos ha alcanzado ya un nivel suficiente. Y, sin embargo, ¿una elaboración jurídica tan amplia no debería coincidir con promesas más ambiciosas? Es decir, ¿para qué vale tal cantidad de normas si no es para que lleguen a ser aplicadas? Obsérvese, por cierto, que éstas no son meros catálogos de principios, o simples declaraciones de buena voluntad, sino normas propiamente dichas, construidas sistemáticamente, coordinadas y articuladas de forma tal que han llegado a obtener, primero, el voto favorable de los organismos internacionales y, más tarde, la ratificación nacional de los respectivos Estados, de manera que nos encontramos ante normas de derecho positivo y *pacticio*, no impuesto sino libremente establecido, aceptado y recepcionado. Ello significa además que cada uno de los derechos humanos ha sido definido y determinado, de manera que ningún Estado y ningún individuo podría jamás alegar la ignorancia de su existencia o su no reconocimiento. No estamos ante normas de *ius cogens* –como suele decirse–, esto es ante «principios generales de derecho internacional [que] poseen mayor fuerza que las restantes normas»³, sino ante un objeto realmente existente, reconocido, consolidado. No tiene mayor interés verificar cuáles y cuántos Estados han tomado parte en estos tratados, porque nunca suele faltar ninguno. También la situación italiana, tanto en términos constitucionales generales, como en términos de adhesiones al derecho internacional *pacticio* de los derechos humanos, se encuentra dentro de la media. El artículo 2 de la Constitución es, a este respecto, ejemplar y, en su conexión con los artículos 10 y 11, así como en las disposiciones contenidas en el Título dedicado a las «Relaciones civiles» (arts. 13 a 27)⁴, permite dar una valoración abiertamente positiva del grado de madurez jurídica de nuestro país en materia de derechos humanos.

Sería en todo caso errónea una reflexión que no partiera de la existencia de algunas sombras en este panorama –señalo inmediatamente que tomo

² Cfr. M. SCALABRINO SPADEA (ed.), *Codice internazionale dei diritti dell'uomo*, Pirola, Milano, 1991.

³ A. CASSESE, *Il diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Il Mulino, Bologna 1984, p. 34.

⁴ Un análisis técnico de esta materia se encuentra en A. LA PERGOLA, *L'adeguamento dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale dei diritti umani*, en Università degli Studi di Padova / Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, *I diritti umani a 40 anni dalla Dichiarazione universale*, CEDAM, Padova, 1989.

el ejemplo de la situación italiana para abordar el tema más complejo de la crisis de los derechos humanos a escala planetaria, y no porque éste sea un caso merecedor de una atención especial, aunque la ocasión más grave en la que este país ha sido puesto a prueba, en el éxodo masivo de la población albanesa, haya tenido una relevancia no despreciable—. Me referiré a dos momentos: el verano de 1991 y los difíciles meses del año 1997: mientras en el primer caso el gobierno adoptó medidas fuertemente restrictivas, llegando hasta la repatriación forzosa de los inmigrados albaneses, en el segundo, y a pesar de que el flujo hubiera adquirido proporciones mucho más significativas, afrontó el problema con mayor ecuanimidad, respetando las condiciones internacionales previstas para episodios de aquella naturaleza y, a pesar de algunas dificultades e incidentes, demostró la voluntad de hacer prevalecer la dimensión de los derechos humanos sobre el supuesto «interés nacional».

Es éste el punto desde el que me interesaba emprender el camino, bastante poco alentador, que anuncia el título de este trabajo, relativo a aquello que los Estados deben hacer en el ámbito de la cuestión «internacional» (sigo empleando esta palabra por comodidad, pero soy consciente de que se presta a equívocos: deberíamos hablar de cuestión planetaria o universal) del respeto y la promoción de los derechos humanos. Será suficiente decir que los derechos son tenidos en cuenta hasta el momento en que entran en colisión con los intereses específicos de un determinado gobierno y que, cuando dicha colisión se produce, el Estado *prima siempre* sobre el respeto de los derechos humanos. En otras palabras, cuando los derechos no hacen falta, valen, pero cuando son necesarios, dejan de valer. Como es evidente, la condición del «peligro público excepcional»⁵ limita siempre la efectividad de las normas a la interpretación que de él ofrezca cada gobierno. La experiencia nos muestra que precisamente ésta es la condición suspensiva alegada en todas aquellas circunstancias los Estados incurren en graves y llamativas violaciones de los derechos humanos —¿es que no apelan a «razones de seguridad» Turquía e Irak cuando conculcan los derechos humanos de los kurdos?

Son tan numerosos los ejemplos de este tipo que, en este punto, será suficiente afirmar que la protección de los derechos del hombre se encuentra en la esfera de las grandes proclamaciones retóricas y no es la de una

⁵ Cfr., por ejemplo, el artículo 4 del Pacto internacional sobre derechos civiles y políticos (Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966 – 23 de marzo de 1976), ratificado por el estado italiano el 25 de octubre de 1977, incluido en M. SCALABRINO SPADEA (ed.), *Codice internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., p. 141.

praxis universal y consolidada. Resultaría ingenuo conformarse con hacer manifestaciones de rechazo ante estas violaciones y, más, deberíamos preguntarnos cuál puede ser la justificación de los derechos humanos y si, sobre la base de esta justificación, los derechos pueden llegar a encontrar la fuerza necesaria para que sean respetados y para que podamos hacer que sean respetados. Afrontaré esta cuestión preguntándome, ante todo, cuál debería ser la sede (el plano analítico) fundamental en el que debería desarrollarse esta reflexión: ¿el Estado o bien la comunidad internacional?

2. EL ESTADO ENTRE LOS INDIVIDUOS Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

No es fácil responder a esta pregunta, o, mejor dicho, es posible ofrecer dos respuestas diametralmente opuestas, lo cual nos permite comprobar que este nudo posee cierta complejidad. En efecto, podemos encontrar estudiosos que se han ocupado de esta cuestión y que sostienen, como hace R. J. Vincent, que «la teoría de la política mundial [...] debe tomar como punto de partida los derechos humanos»⁶, mientras que otros, como por ejemplo J. Donnelly, llegan a la conclusión de que «los derechos humanos son, en último término, un problema profundamente *nacional*, y no internacional»⁷. Si a esto se añade que en todo caso los destinatarios de este tipo de derechos son los individuos (hasta el punto que casi todos los artículos de la *Declaración universal de derechos del hombre* promulgada por la ONU el 10 de diciembre de 1948, al menos en la versión italiana, comienzan por la palabra «individuo» o por algún sinónimo suyo), el problema se complica por la imposibilidad de encontrar una solución satisfactoria en la teoría de las relaciones internacionales: esta última es, en efecto, fundamentalmente (y quizá necesariamente, al menos en sus bases) estadocéntrica, de manera que el análisis de los derechos humanos se detendría siempre en el umbral de las fronteras de los estados (lo cual nos llevaría a darle la razón a Donnelly), aunque nos quedara la insatisfacción de ver la falta de cobertura que se produce en aquellas situaciones en las que son los propios

⁶ R. J. VINCENT, *Human Rights and International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986, p. 111.

⁷ J. DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca, 1989, p. 266 (la cursiva está en el texto).

estados los que violan los derechos (que es, precisamente, aquello que Vincent pretende evitar).

Esta situación nos obliga a analizar de manera heterodoxa, o no convencional, la naturaleza de la relación que existe entre los diferentes sujetos de la vida internacional que, tal como hemos visto, son tres: individuo, estado y comunidad internacional⁸. Formulo la hipótesis de que estos tres elementos no son homogéneos: los individuos y la comunidad internacional⁹ son realidades tangibles, determinables; el estado representa, en cambio, el punto de contacto entre las otras dos dimensiones, como si se encontrara, por tanto, al servicio tanto de los individuos como de la comunidad internacional. Sería preferible decir, entonces, que los únicos verdaderos protagonistas de los derechos (independientemente de la clase de derechos de que se trate) son los individuos y la humanidad (es decir, la suma de los anteriores), mientras que al estado le corresponde conectar a los individuos entre sí y hacer posible la gestión de las relaciones intersubjetivas (que de lo contrario resultarían caóticas)¹⁰; en otros términos, todos los individuos pertenecen, por naturaleza, a la cosmópolis, a pesar de que cada uno de ellos hace referencia a un estado; la cosmópolis está formada, a su vez, por definición, por un conjunto de seres humanos y no de estados. De ello se deduce que el estado, situado entre ambos, es un elemento extrínseco, diferente, o, mejor dicho, una estructura *inventada* para hacer practicable la conexión (que no siempre se logra) entre el caos y la organización, o entre la anarquía y el orden —orientada a la construcción y a la constitución de una sociedad civil.

Imagino que resultará inmediatamente evidente la consecuencia que puede extraerse de esta redefinición, esto es la idea de que el derecho tiene que ser inherente a los seres humanos (pues no es sino un «conjunto de normas de conducta y de organización ..., que tienen como contenido la regulación de las relaciones fundamentales para la convivencia y la supervivencia del grupo social»)¹¹, y la idea de que tanto el público, como el privado

⁸ No descubro nada nuevo: esta tripartición fue presentada hace ya treinta años en K. N. WALTZ, *Man, the State and War*, Columbia University Press, New York, 1959.

⁹ Entiendo la comunidad internacional como una especie de «sociedad natural», en el sentido de que dicha comunidad existiría incluso en ausencia de los estados; la podríamos llamar sociedad cosmopolita, por ejemplo, pero entre el individuo y el conjunto planetario de los individuos existe solamente una diferencia cuantitativa, no de caracteres naturales.

¹⁰ Uso este adjetivo haciendo referencia al sugestivo trabajo de F. SAVATER, *Dal cosmopolitismo al caospolitismo*, «Micromega», núm. 2, 1998.

¹¹ N. BOBBIO, *Diritto*, en N. BOBBIO / N. MATTEUCCI / G. PASQUINO (eds.), *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 1983, p. 334.

—sistemas jurídicos derivados, por así decir— no tienen sentido sino en la medida en que son instrumentales respecto a los fines pacíficos de la convivencia humana. Ahora bien, si sustrajéramos al estado la esfera de sus presuntos derechos, ¿qué le quedaría? Exactamente lo contrario, es decir, aquellas cosas por las cuales el estado existe, como son la totalidad de las tareas, o mejor, de los deberes que corresponden a una estructura superficial destinada a proporcionar el bienestar a los individuos que, de forma casual, se encuentran sujetos a él por haber nacido en un determinado territorio¹². El estado, en otras palabras, tiene el *deber* de hacer posible que los derechos que corresponden única y exclusivamente a los seres humanos, sean disfrutados por cada uno de ellos. Ello implica, como es obvio, que este disfrute no puede aceptar límites dentro de los confines jurídicos de cada estado y que adquiera vigencia, cuando menos, aquel derecho cosmopolita de hospitalidad universal al que se refiere Kant en el «Tercer artículo definitivo para la paz perpetua»¹³.

3. LA CONDICIONALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

La doctrina de los derechos del hombre puede ser considerada como uno de los frutos más significativos del desarrollo de la teoría liberal-democrática a lo largo de los últimos dos siglos: desde las revoluciones americana y francesa hasta hoy ha ido creciendo el espacio que estos ocupan, así como la preocupación por su respeto. Aunque sepamos que este camino está aún lejos de estar acabado, sería importante establecer por lo menos qué sistema de condiciones podría facilitar, en un futuro, su realización. Propongo, para empezar, una correlación empírica: la que existe entre el modelo democrático de organización política y el respeto de los derechos humanos —no me detengo a discutir, porque me parece obvio, que esta correlación nos permite considerar la forma de estado democrática como pre-condición necesaria, aunque no suficiente, para la afirmación de los derechos del hombre—. La razón de esto es mucho más sencilla de lo que parece. Al ser obvio que los derechos humanos sólo pueden desarrollarse

¹² Me permito recordar que he tenido ocasión de dedicar hace unos años un entero volumen al análisis de *I doveri dello stato*, Laterza, Roma-Bari, 1994.

¹³ Cfr. I. KANT, *Per la pace perpetua*, en *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, trad. it. UTET, Torino, 1966, p. 301.

en un ambiente *pacífico* ¹⁴, diremos que sólo es pacífico, por naturaleza, el estado democrático, no sólo en su interior, sino también, y *fundamentalmente*, en el exterior, es decir, en sus relaciones con los demás estados. Es ya patrimonio común de las personas que se ocupan de estas cuestiones la afirmación de que sólo un estado democrático renuncia a combatir con los demás estados democráticos, y no da nunca inicio a guerras, sino que tiende a construir junto con los demás estados de ese mismo tipo una especie de *comunidad* (o una «zona de paz», como suele decirse) ¹⁵ en la que todo posible disenso es afrontado y resuelto democráticamente, esto es, a través de procedimientos no violentos. Es fácil deducir a partir de aquí que si el mundo entero fuese gobernado por regímenes democráticos, no se producirían más guerras y la afirmación de los derechos humanos sería prácticamente inmediata –un argumento como éste, sin embargo, no sería más que una fuga hacia adelante, inútil para los fines que nos planteamos ahora.

La conexión entre derechos humanos, democracia y paz ha sido planteada por N. Bobbio: «El reconocimiento y la protección de los derechos del hombre se encuentran en la base de las constituciones democráticas, y, al mismo tiempo, la paz es el presupuesto necesario para la efectiva protección de los derechos del hombre en los diferentes Estados y en el sistema internacional» ¹⁶. Ahora bien, puesto que el contenido (abstracto) de los derechos humanos nos es conocido (a través de la producción jurídica a la que he hecho referencia al comienzo), y puesto que la paz es considerada en este planteamiento más como una condición que como un bien en sí, nuestra atención deberá concentrarse principalmente en el tercer elemento, o sea, en la democracia, y más precisamente en una de sus dos vertientes, la internacional (que es la cuestión que nos interesa especialmente, pues hemos establecido ya que los derechos humanos si no tienen eficacia planetaria no tienen eficacia alguna). Habiendo precisado que al decir «democracia» *tout court* me refiero a su materialización por los estados y no a la teoría política que la sostiene, de manera que mi objeto serán los «estados democráticos», es importante considerar ante todo que la democracia no es

¹⁴ Nunca han faltado, ni faltan en la actualidad, estados pacíficos y no-democráticos; pero, en esos casos, la paz se alcanza precisamente por medio de la anulación de los derechos de libertad.

¹⁵ Véase, por todos, A. M. KACOWICZ, *Explaining Zones of Peace*, «Journal of Peace Research», XXXII, núm. 3, 1995. Discute en profundidad –y no sin críticas– estos problemas A. PANE-BIANCO, *Guerrieri democratici. La democrazia e la politica di potenza*, Il Mulino, Bologna, 1997, en especial, cap. IV.

¹⁶ N. BOBBIO, *I diritti dell'uomo, oggi*, ahora en *L'età dei diritti*, cit., p. 258.

un bien inmutable ni una cantidad dada, como tendemos habitualmente a pensar, sino un juego a suma variable, por así decir, y no a suma cero. El grado de democraticidad en el interior de un estado puede variar, pueden darse estados más o menos democráticos, pueden existir también estados más o menos democráticos, y puede ser también que un mismo estado una vez se comporte de forma democrática y otras no¹⁷: este elemento es particularmente importante para iluminar aquello que a mi me parece como la otra cara de la luna, el aspecto hasta el presente siempre ignorado de la democracia, como es su fundamental esencia internacional. No se trata sólo, en efecto, de que en el período comprendido entre la Gloriosa revolución inglesa y el final de la Segunda guerra mundial no se haya formado pacíficamente ningún estado democrático, sino siempre en el contexto de algún conflicto, una guerra civil o internacional: se trata además de que ninguno puede seguir siendo democrático por mucho tiempo si se encuentra en una condición de aislamiento. Esto puede verse con claridad en el caso de los derechos humanos: ¿qué sentido tendrían si, por una desafortunada hipótesis, tan sólo un país democrático los respetara en el mundo? En la práctica, su comportamiento resultaría injustificado, e incluso patético; además, se vería obligado a vivir como en una fortaleza, excluido y segregado frente al resto del mundo, respecto de la vida de la mayor parte de los seres humanos —añádase a lo anterior que no podría ni siquiera, para conservar su pureza democrática, intentar promover su modelo preferido de vida, pues para ello debería recurrir a la guerra, incompatible con la democracia.

Contrástese este planteamiento relativamente abstracto con un dato histórico de gran relevancia: después de 1989 en el mundo no existen *modelos* políticos que se aparten del liberal-democrático —no es que todos los Estados se ajusten a él, sino de que no existen otros que se propongan como superiores o como preferibles a ése—. Podríamos, en otros términos, afirmar que la tendencia actual conduce a una homologación democrática del mundo (incluso países que no pueden considerarse democráticos, como China, hacen gala de querer introducir progresivamente en su interior elementos democráticos). El problema ante el que nos encontramos, por tanto, es el de la *difusión* de la democracia en el mundo, porque solamente a través de ella es posible la realización de los derechos humanos —en un contexto de paz

¹⁷ Tal como se demuestra, por poner un ejemplo, en las diversas vicisitudes de la política exterior estadounidense.

internacional, como hemos visto—. ¿Cómo resolverlo? ¿Aguardaremos, pacientemente, a que todos los estados lleguen espontáneamente a ser democráticos y lo hagan por sus propios medios, o intentaremos convencerles, por ejemplo, a base de dólares? Me parece extremadamente significativo que especialmente aquellos estudiosos que a lo largo de años habían sostenido la tesis de que la democracia era exclusivamente un problema de política interior, hayan decidido darle la vuelta a su antigua posición. Acaba de aparecer un volumen editado por L. Whitehead, en el que aquel planteamiento es rechazado. Uno de los autores que intervienen, Ph. Schmitter, reconoce que la idea dominante entre los estudiosos había sido durante mucho tiempo la de que son «los factores internos (los que) juegan un papel dominante en la transición» a la democracia, mientras que ha llegado «probablemente el tiempo de reconsiderar el impacto del contexto internacional sobre el cambio de régimen político»¹⁸; Whitehead, a su vez —después de haber reconocido incluso la necesidad de dar la vuelta a su antigua posición, hasta concluir que no es posible hablar de democracia en un solo país, ni ahora ni en el pasado¹⁹— propone la que, según creo, es la primera tipología de la *transición internacional* hacia la democracia: distingue entre los casos del «contagio», del «control», y del «consenso»²⁰. Al aportar numerosos ejemplos para demostrar la efectividad de la primera forma, pero la jurídica —por sí sola— parece incapaz de indicarnos cuando y porqué una secuencia democrática tiene su origen y de qué forma se desarrolla y/o concluye, Whitehead se detiene particularmente en el análisis del «control» (en sus dos sub-clases, de la «vacunación» y del «trasplante») que sería, en su opinión, la expresión más evidente del modelo de la política de potencia, un modelo cuyo éxito depende de la voluntad de ejercer *control* sobre los demás países por parte de países que son *democráticos* y (por así decir) algo prepotentes. Las preferencias de nuestro autor se dirigen, por tanto, al tercer caso, el del «consenso», que por sí mismo se presenta, evidentemente, como el más cercano a un

¹⁸ Cfr. Ph. SCHMITTER, *The influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies*, en L. WHITEHEAD (ed.), *The International Dimensions of Democratization*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p. 27, que remite a las *Conclusions*, contenidas en G. O'DONNELL / Ph. SCHMITTER / L. WHITEHEAD (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule*, cit.

¹⁹ Cfr. L. WHITEHEAD, *Three International Dimensions of Democratization*, en *The International Dimensions of Democratization*, Oxford University Press, cit., pp. 23-24.

²⁰ L. WHITEHEAD, *Three International Dimensions of Democratization*, cit., p. 4. Los tres tipos son analizados a lo largo de su trabajo, a cuyo texto remito. En *Universalismo e democrazia*, «Biblioteca della libertà», XXXII, núm. 138, 1997, había propuesto otros dos modelos más, el de «la flor en el desierto» y el de la «ósmosis».

programa democrático: estaríamos, en definitiva, ante una hipótesis según la cual estímulos externos y receptividad interna convergen, en especial gracias a lo que Whitehead define como «las estructuras internacionales del consenso», entre las que resulta particularmente significativa la «condicionalidad democrática»²¹, esto es, la condicionalidad que los países democráticos establecen para la concesión de ayudas a países que se comprometen a seguir la vía democrática, mostrándose dispuestos a retirarlas en caso de que no actúen correctamente²². Las aplicaciones más conocidas de este supuesto se encuentran en los límites que los grandes bancos mundiales establecen para la concesión de créditos (o para la gestión de la deuda) a los países en vías de desarrollo, y el mecanismo que sigue la Unión Europea para la concesión de créditos y ayudas a diferentes países de la Europa del Este.

4. ¿ES POSIBLE AYUDAR A LA DEMOCRACIA?

La materia que estoy tratando podría ser reducida a una única pregunta: teniendo en cuenta que con el desarrollo de la democracia crecería también el respeto de los derechos humanos, ¿es posible actuar para favorecerla y, de esta forma, realizar esos derechos recurriendo a la «condicionalidad democrática», en virtud de la cual las ayudas económicas a los países necesitados de ayuda reflejan «la intención explícita de ejercer sobre los gobiernos que las reciben una presión orientada a la realización de reformas políticas que sigan líneas de democratización y de mayor respeto de los derechos civiles y políticos»²³? Es una buena idea. Antes aún de preguntarnos si nos encontramos ante una opción moralmente aceptable²⁴, analicemos —con realismo— si a través de ella podemos alcanzar resultados «beneficiosos». Este es el punto sobre el que existen dudas, o mejor, si nos atenemos a la única auténtica investigación empírica que conozco sobre

²¹ Que SCHMITTER considera más bien como una cuarta variante de la tipología de Whitehead, a quien le parecía simplemente como una sub-especie; cfr. Ph. Schmitter, *The influence of the International Context...*, cit., p. 29.

²² Sobre esta cuestión, véase Th. DONALDSON, *The Ethics of International Business*, Oxford University Press, Oxford, 1989.

²³ G. CRAWFORD, *Foreign Aid and Political Conditionality: Issues of Effectiveness and Consistency*, «Democratization», III, núm. 3, 1997, p. 71.

²⁴ En *Ética e política internazionale*, Einaudi, Torino 1994, cap. VII, había manifestado, en efecto, algunas dudas a este respecto.

esta materia, esta opción habría tenido éxito en 13 sobre 29 casos de países pobres que han recibido ayuda de países ricos²⁵, lo cual no es demasiado, es menos de la mitad de los intentos. Pero el problema, según el autor de esta investigación, se situaría —más que en bajo índice de resultados— en sus causas, que consistirían en la tendencia de los países donantes a ajustar las razones de la beneficencia a su política internacional o, en general, a su interés nacional (como he recordado al comienzo).

Se entiende entonces que no debemos prestar atención solamente, con ese toque de soberbia que demuestra la actitud de los países ricos, a la incapacidad de los países receptores para aprovechar al máximo nuestras dádivas, sino también a la voluntad política que subyace a la acción de los países ricos. Si el objetivo de estos últimos es el desarrollo económico, mientras la democracia es considerada como un mero sub-producto de éste o, en una versión más benévola, como un mero factor de desarrollo, ninguno de los dos resultados acaba siendo alcanzado plenamente. En un esfuerzo de ecuanimidad podríamos quizá plantear también la cuestión en los siguientes términos: nos encontramos por una parte con países ricos que con la indiscutible intención de mejorar sus rendimientos económicos buscan abrir mercados o construirlos y, conscientes de que sin democracia es difícil desarrollar el mercado, prestan su apoyo a aquellos partidos o a aquellos regímenes que se muestran dispuestos a aceptarlo. Por otra parte, otros países pobres o subdesarrollados (casi siempre ex-colonias) en los que incluso las mejores intenciones acaban fracasando (el caso argelino es el más dramáticamente emblemático que podemos encontrar: Argelia es un país rico en materias primas; se encontraba, además, encaminado hacia la construcción de la democracia, pero un deficiente laicismo ha acabado convirtiéndose en arma mortal para una oposición que ha cometido el error, no tanto de ser musulmana, sino de enfrentarse al gobierno), porque evidentemente la transición hacia la democracia no puede depender sólo (como a menudo piensan los politólogos) de factores político-institucionales, sino —y aquí, por fin, vuelve a aparecer el objeto de nuestro estudio, los derechos humanos— también y, sobre todo, la creación de condiciones de igualdad y de libertad. Para que estos términos no parezcan demasiado abstractos, señalo, en seguida, que a través de ellos es posible ilustrar, por ejemplo, la

²⁵ Cfr. G. CRAWFORD, *op. cit.* Un análisis más general se encuentra en O. Stokke (ed.), *Aid and Political Conditionality*, Frank Cass, London 1995; y Th. Caroters, *Democracy Assistance: the Question of Strategy*, «Democratization», III, núm. 3, 1997.

condición de la mujer: nosotros sabemos bien que una de las razones que dificultan en mayor medida la vida en los países pobres es la superpoblación, así como el hecho de que las mujeres casi nunca tienen acceso a formas de instrucción comparables a las de los hombres. Se ha demostrado que la natalidad decrece con el aumento del nivel educativo de las mujeres, es decir, de la *libertad* de controlar su propio destino y de estar situadas en un plano de *igualdad* respecto de los hombres.

Podemos decir que dos grupos de exigencias iguales no chocan entre sí si se encuentran situadas en un orden lexicográfico inverso: desarrollo más democracia, en la perspectiva de los países ricos; democracia más desarrollo, en la de los países pobres. Pero ello no conduce una situación de equilibrio o de parálisis: es evidente que sería más sencillo que los ricos se aproximaran a los pobres y no al revés, aunque en estas cuestiones es mucho fácil enunciar un principio que llevarlo a la práctica: durante los años cincuenta y sesenta se pensaba que se habían llegado a descubrir las leyes verdaderas del desarrollo económico, vinculadas a estadios y fases por las que era imprescindible transitar²⁶. Una circunstancia de aquella época resulta muy clara desde nuestra perspectiva actual, a tantos años de distancia: si la solución exclusivamente económica chocó —más que con las malvadas intenciones de los países imperialistas (como se decía entonces)— con las peculiaridades locales, estas últimas fueron afrontadas siguiendo un modelo imitativo que resultó (como bien puede verse *a posteriori*) ineficaz: la construcción del estado según la lógica del desarrollo europeo, construido, como sabemos, sobre la base de la idea de nación. Pero en el mundo pobre, cuando existía, el estado debía hacer frente a demasiadas identidades nacionales y, al conculcarlas, impedía la democracia; en aquellos casos en los que la idea de nación tomaba fuerza faltaba, en cambio, la consolidación del Estado, es decir, la base estructural de un régimen democrático. Cabría interrogarse acerca de qué clase de ingenua distracción de los estados ricos (occidentales) ha hecho que no nos diéramos cuenta desde entonces de que el nacionalismo europeo había provocado daños monstruosos e irre-

²⁶ Entre los clásicos de aquel período puede recordarse W. W. ROSTOW, *Gli stadi dello sviluppo economico*, trad. it. Einaudi, Torino 1962; A. GERSCHENKRON, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, trad. it. Einaudi, Torino 1965, desde el punto de vista económico; y G. A. ALMOND / J. S. COLEMAN (eds.), *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton 1960; S. P. Huntington, *Ordinamento politico e mutamento sociale*, trad. it. Angeli, Milano 1975, desde una perspectiva politológica. Sobre esta cuestión, véase la eficaz e informada síntesis que aparece en G. SOLA, *Storia della scienza politica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996, cap. 6.



parables: ¿por qué razón el nacionalismo iba a ser beneficioso para los países sub-desarrollados? Había una respuesta a esta pregunta, pero era una respuesta que no provenía en absoluto de occidente: la idea de nación era el elemento aglutinante de la lucha de liberación, la finalidad de las guerras de independencia (combatidas –no conviene olvidarlo– frente a los occidentales).

He expuesto estas dificultades del pasado para señalar, ante todo, un tipo de errores que no deberíamos seguir cometiendo: dos situaciones, la egipcia y la argelina me parecen emblemáticas. Estos dos países, cada uno en su momento, alcanzaron la independencia aplicando aquel «socialismo de los coroneles» que occidente quiso combatir por considerarlos como caballos de Troya del comunismo mundial, sin darse cuenta, probablemente, de que ese modelo político laico y secularizador habría podido ser el mejor antídoto contra el fundamentalismo que hoy día, los mismos estudiosos de entonces, consideran el mayor peligro nuevo para la humanidad ²⁷. En segundo lugar, y por suerte, es importante recordar que el mundo actual es *incomparable* con el de la guerra fría y el bipolarismo, y que, por tanto, tanto la cuestión de la democracia como la de los derechos humanos se presentan en términos diferentes y nuevos, que no pueden no ser sino más favorables que los del pasado. En una contextualización, quizás, un poco forzada, éste me parece el aspecto más importante de la cuestión.

5. UNA VÍA DEMOCRÁTICA HACIA LOS DERECHOS HUMANOS

Así pues podríamos formular la hipótesis de que la política de los derechos humanos constituye el señuelo que conduce hacia la democracia: en cierta medida eso fue lo que sucedió en el caso de la Unión Soviética, cuando aceptó suscribir en 1975 los compromisos del Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa de Helsinki, que incluían un punto, el séptimo, sobre el «Respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales, incluidas la libertad de pensamiento, conciencia, religión o credo». Puede que algunos recuerden que la adhesión soviética fue acogida con estupor e ironía por el mundo occidental; y, sin embargo,

²⁷ Existen también, en cualquier caso, lecturas mucho menos catastrofistas de la política islámica; cfr. B. TIBI, *Il fondamentalismo religioso alle soglie del Duemila*, trad. it. Bollati Boringhieri, Torino, 1997.

—tal como habríamos comprobado al cabo de poquísimos años— es precisamente a partir de ese momento cuando comienza a quebrarse el muro (el muro metafórico, antes que el muro de ladrillo) que había separado rígidamente el mundo occidental y el mundo soviético: pocos años más tarde, Solidarnosc iba a poner en marcha una reacción completamente diferente a la que habían podido ensayar los húngaros en el '56 o los checoslovacos en el '68. Los acontecimientos posteriores son demasiado conocidos, y entusiasmantes, para que deban ser recordados aquí, pero me parece adecuada una interpretación según la cual habrían sido los propios dirigentes soviéticos quienes se dieron cuenta de, que el mantenimiento de una posición oscurantista, como la de oponerse al mencionado punto VII, resultaba ya insostenible en el ámbito internacional. Si hoy ex-Unión Soviética no es todavía un país realmente democrático, debemos admitir que la razón se encuentra en la debilidad de su clase política, en las insanas sugerencias que provienen del mundo occidental, en definitiva, en la complejidad de una efectiva transición a la democracia. Con un compromiso que ha sido mucho más largo y con una aplicación bastante menos constante y coherente, el *embargo* contra el *apartheid* sudafricano es un ejemplo de cómo este mismo proceso puede adoptar una forma coercitiva (es más, considerando que hasta hoy el *embargo* ha sido más un instrumento de política de potencia que no un instrumento de promoción de la democracia, es posible imaginar una utilización más prudente, que produciría resultados ventajosos respecto de un programa de democratización coercitiva, de manera que también este tipo de medidas puede ser incluido entre las técnicas de «condicionalidad democrática»).

Desde otro punto de vista, además, este ejemplo sugiere la no-imposibilidad de un proyecto de difusión del respeto de los derechos humanos. Su puro y simple reconocimiento es ya algo parecido a un lugar común —podríamos decir— mientras falta por responder la pregunta acerca de por qué sigue siendo tan difícil «implementarlos». He sugerido más arriba la vía de la condicionalidad, una vía que, sin embargo, sigue teniendo el inconveniente de no contar con el favor de los países ricos, con el que sí podría contar una vía alternativa propuesta por R. Rorty, quien rechazando el énfasis teórico que todavía ponemos en el fundamento absoluto de los derechos humanos, nos invita a considerar que el problema no se encuentra ya en la teoría, sino en los comportamientos efectivos, es decir, en el hecho de que «el serbio valiente y entregado (...) considera a los

musulmanes nada más que perros (...). El problema está en el soldado arrojado, el buen camarada que ama a sus compañeros y que es amado por ellos, pero que considera a la mujeres nada más que pérfidas y peligrosas prostitutas»²⁸. No es gracias a la abstracta racionalidad kantiana, prosigue Rorty, que conseguiremos convencer a ese soldado a que respete a las mujeres, que él considera tan *diferentes* como para ser merecedoras de un tratamiento semejante. No conseguiremos que llegue a comprender nada del problema mientras le digamos que *todos somos iguales* por naturaleza. Tendremos que añadir, en efecto, que también *nosotros* nos sentimos diferentes a él: únicamente a partir de esta recíproca aceptación (comprensión) del rechazo mutuo llegaremos a entender que aquello en lo que cada uno de nosotros difiere de los demás es en el contenido de los sentimientos, y no en el hecho de que cada uno tenga los suyos. A partir de aquí, Rorty propone una «educación sentimental» que debería proporcionarnos «una más acentuada disponibilidad a la atribución de mayor importancia a los elementos de semejanza con aquellas personas que son diferentes, a la importancia que tienen los elementos de diferenciación»²⁹.

Dos nuevas vías, una estratégico-racional y una ético-afectiva, vienen a sumarse así a la propuesta inicial de la condicionalidad internacional. No es difícil conectar cada una de ellas con la tripartición entre individuo, estado y comunidad internacional que había mencionado al comienzo: la vía «sentimental», apuntada por Rorty, hace referencia al primero; la de la auto-convicción experimentada en la Unión Soviética o la del *embargo* operan en el ámbito del estado; la que vincula los derechos con la democracia, a través de la condicionalidad de la ayuda, debería ser, por último, la vía seguida por una comunidad planetaria regida por un principio de condición basado en la aceptación de responsabilidades concretas. En relación con la tripartición entre derechos, deberes y obligaciones³⁰, observaremos que la teoría de los sentimientos se aplica en la esfera de los derechos humanos, que la vía de la auto-convicción afecta a la de los deberes de los estados, y que la vía de la condicionalidad se transforma en obligaciones que corresponden a la comunidad internacional.

²⁸ R. RORTY, *Diritti umani, razionalità e sentimento*, en S. SHUTE / S. HURLEY (eds.), *I diritti umani. Oxford Amnesty Lectures*, trad. it. Garzanti, Milano, 1994, pp. 140-141.

²⁹ R. RORTY, *op. cit.*, p. 146.

³⁰ Cfr., con respecto a este último término, L. ORNAGHI, *Obbligo politico*, en *Enciclopedia delle scienze sociali*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1996, vol. VI.

Si alguien me preguntara, mostrando quizá una actitud benévola hacia esta supuesta revolución en la teoría de los derechos, qué es lo que queda en dicha reconstrucción del derecho internacional entendido a la manera tradicional (es decir, como regla que regula la relación entre los Estados), le contestaría que su propia incapacidad para imponerse (incapacidad que se demuestra porque no es capaz de excluir el recurso a la guerra) deriva de una especie de artificialidad al cuadrado, del hecho de ser un sistema que regula artificialmente las relaciones entre construcciones artificiales. No es una mera casualidad que el máximo teórico contemporáneo del Derecho internacional –un autor que le atribuye incluso, desde el punto de vista lógico-sistemático, la superioridad sobre todos los Derechos internos– haya tenido interés por precisar que «la afirmación de que, según el Derecho internacional, el Estado es responsable de sus actos, significa que los ciudadanos del Estado son colectivamente responsables por los actos de los órganos del Estado»³¹ –lo cual equivale a decir que como integrantes de un grupo son los ciudadanos, es decir, los individuos, los titulares de las acciones que realiza el estado, de manera que las acciones de este último no consisten sino en el deber de ejecutar aquello que los ciudadanos demandan.

Este principio de la responsabilidad colectiva es utilizado por Kelsen precisamente como puente para «demostrar que los Estados pueden incurrir en responsabilidad penal»³², y me permite introducir un tema de extrema actualidad, incluso de *iure condendo* por seguir utilizando el lenguaje jurídico, como es la propuesta de dar vida, bajo el patrocinio de la O.N.U., a un Tribunal penal permanente (un Tribunal criminal internacional)³³, básicamente orientada a conocer los casos de genocidio, de crímenes contra la humanidad o de crímenes de guerra, supuestos no exactamente idénticos a los derechos humanos, pero a menudo coincidentes con ellos. Esta sí que sería una auténtica revolución, pues permitiría reunificar –sobre la base del principio de responsabilidad– aquello que la historia ha separado, es decir,

³¹ H. KELSEN, *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 106.

³² H. KELSEN, *op. cit.*, p. 105.

³³ Habría llegado, en efecto, «el tiempo de crear, bajo la égida de Naciones Unidas, un primer efectivo segmento de Derecho internacional para todos los países del mundo y la posibilidad de poner fin a este milenio bajo el signo de una justicia internacional imparcial y efectiva»: esto se lee, entre otras cosas, en la Declaración firmada por varios centenares de políticos e intelectuales de todo el mundo en ocasión de la Conferencia diplomática de plenipotenciarios encargados de instituir el Tribunal penal internacional, que se habría de celebrar en Roma en junio de 1998; cfr. «Le Monde», 30 novembre / 1er décembre 1997.

individuos, estados y comunidad internacional. La responsabilidad corresponderá, por tanto, a los individuos en referencia a sus derechos, a los estados que tienen el deber de respetar a un mismo tiempo los derechos humanos y las leyes penales internacionales, a la comunidad internacional que debe saber crear un sistema de obligaciones que sean asumidas por todos. Desde el primer punto de vista destaca, pues, no tanto la cuestión del fundamento de los derechos humanos, absoluto o histórico³⁴, sino positivamente la de los contenidos que se les atribuyen en el mundo contemporáneo; desde el segundo, nos preguntamos de qué modo pueden cumplir sus deberes, tanto en el interior como frente al exterior, tanto respecto de sus propios ciudadanos como respecto de cualquier otro individuo que habite en cualquier lugar del planeta, como incluso respecto de la conducta de otros estados en cada circunstancia; desde el tercer punto de vista, por último, la cuestión es la del sistema de obligaciones recíprocas que los estados, en cuanto representantes de sus ciudadanos, contraen por el mero hecho de alcanzar el reconocimiento de su personalidad jurídica en relación con la obligación de salvaguardar los derechos fundamentales en cualquier lugar del planeta, resultando en mi opinión totalmente convincente, desde el punto de vista de los derechos humanos (que corresponden, por definición, a todo ser humano), la fórmula kantiana según la cual «la violación del derecho que tenga lugar en un *punto* de la tierra, puede ser advertida en *todos* los puntos»³⁵. No sería ridículo, pues, —en el momento en que esta nueva cultura llegara a imponerse— imaginar la formación de un Derecho penal internacional, por la sencilla razón de que no podemos calificar como ridícula la rúbrica con la que la práctica totalidad de los estados ha suscrito los grandes pactos que he mencionado al comienzo, y me parece, más bien, que el problema deba ser reconducido hacia la cuestión de las razones que limitan a la obediencia de los pactos por parte de algunos o de varios estados signatarios.

6. CONSIDERACIONES FINALES (NO DEMASIADO OPTIMISTAS)

Si incidir en la esfera de la moralidad o en la de la obligatoriedad, para los individuos o para la comunidad internacional, parece una labor

³⁴ Fundamento analizado en N. BOBBIO, *Sul fondamento dei diritti dell'uomo*, ahora en *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992.

³⁵ I. KANT, *op. cit.*, p. 305.

imposible (o, al menos, condenada a prolongarse demasiado en el tiempo), aunque quizá deseable podemos preguntarnos si la situación no será parcialmente diferente en lo que respecta a la esfera estatal. Pero también en este caso la investigación de carácter empírico nos pone en guardia frente a una actitud excesivamente optimista. En efecto, en relación con la experiencia europea un estudioso, tras haber demostrado que el positivo camino recorrido en el ámbito de los derechos humanos por la Unión Europea «presupone un fuerte consenso interno y la adhesión a normas fundamentales básicas»³⁶, llega a la conclusión de que las pre-condiciones más importantes para la creación y la observancia de un sólido sistema de respeto de los derechos se encuentra en «normas fuertes y pre-existentes, prácticas e instituciones liberal-democráticas, que permitan la actuación de mecanismos causales en sociedades civiles y en instituciones semi-autónomas de gobierno»³⁷ —esto es, en ausencia de una larga preparación o sin la interiorización de principios elementales, una sociedad no consigue adecuarse al respeto de los derechos humanos. Sin democracia no se llega a los derechos humanos, pero los derechos humanos sólo se realizan en democracia: el círculo se hace vicioso. ¿Cómo lograr que se vuelva virtuoso?.

Sobre la evolución de las costumbres la intervención posible es lenta e incierta; sobre los principios universales puede influir únicamente la opinión pública planetaria, que, sin embargo, puede verse fácilmente ofuscada o excitada por la intervención de acontecimientos puntuales; el único sujeto de acción que además —no se olvide— ha reivindicado siempre la incondicionalidad de sus acciones, es el estado, al que habrá que acabar recurriendo no tanto para obligarle de forma perentoria al respeto de los derechos humanos, sino para recordarle que él es el único sujeto que dispone de instrumentos efectivos para incidir sobre estos problemas. Si es cierto sólo lo es cuando es libre para actuar de la forma que le parezca más oportuna en función del bien de su población, en función de su «interés nacional» (según la fórmula tradicional), pues bien, entonces es el momento de reconocer que, por vez primera en la historia, la supervivencia de ningún Estado se encuentra amenazada³⁸, lo cual implica que el móvil tradicional de su

³⁶ A. MORAVCSIK, *Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe*, «European Journal of International Relations», I, núm. 2, 1995, p. 179.

³⁷ A. MORAVCSIK, *op. cit.*, p. 184.

³⁸ Los conflictos étnicos y las guerras civiles que aún están abiertas hunden sus raíces en situaciones pasadas respecto de las cuales la comunidad internacional no ha mostrado ningún interés particular, excepto el de buscar su solución.



política exterior (como era entendido en la tradición realista de las relaciones internacionales) ha desaparecido: la seguridad ya no es puesta en duda, la defensa de las fronteras tiene incluso acentos ridículos. Por vez primera en la historia esta percepción ha empezado a difundirse después de la tercera (y pacífica) guerra mundial, que ha transformado radicalmente el mundo. Nada impediría ya a un estado, a cualquier estado, poner en la base de su política exterior la promoción y la difusión de la democracia, que tendría (lo digo por los nostálgicos de la bipolaridad), entre otras, la virtud de aumentar la paz y la seguridad internacionales. La afirmación de que todo el peso de la política de los derechos humanos recae sobre los hombros del estado no me parece sólo consecuencia del análisis que he desarrollado, sino también una conclusión en el fondo positiva, por tratarse de una instancia que puede ser manipulada más fácilmente que no la sociedad de los individuos o la cosmópolis; la posición intermedia del estado le permite actuar tanto en uno como en otro plano.

Mas como sucede siempre que nos parece que hemos encontrado una solución, en seguida se nos presenta alguna dificultad nueva: ¿querrán los estados hacerse cargo de este deber? Si se me consiente una fuga hacia lo imaginario, la situación en la que nos encontramos es parecida a la de quien, después de haber mantenido durante largo tiempo el asedio de un fuerte y viendo aproximarse el momento de recoger los frutos de su paciencia, se da cuenta de que, una vez caído el fuerte, sus problemas no habrán terminado: nuevas dificultades surgen, tanto en el interior como en el exterior, es decir, en el frente y en la retaguardia de las tropas asediadas. Nuestros dos problemas se llaman igualdad y globalización. Una vez caídas las barreras el problema sería el de reconocer la igualdad entre aquellas personas que habían estado enfrentadas y entre vencedores y vencidos: y ésta no es una cuestión práctica demasiado fácil de resolver. Sin contar que, en el exterior, en un mundo pacificado y en el que ya no queden fortalezas surge una nueva amenaza, consistente en la homologación de los mercados, entendida como desaparición de cualquier clase de regulación de la actividad económica y productiva (acompañada de una homologación cultural que debería convertirse en su punto de apoyo), condición impuesta, según parece, con el objeto de que formas consolidadas de desarrollo económico se extiendan también a los países menos avanzados.

Iguales en la globalización: ¿es esto posible? Ya he dicho que en mi opinión ésta es la condición social hacia la que avanza la humanidad, y ahora añado que ello me parece también profundamente contradictorio: aunque equiparados como habitantes de una única aldea global, temo que no todos podremos disfrutar de sus brillantes beneficios. Tendremos todos los mismos derechos, probablemente, pero no todos podremos disfrutar de ellos por la sencilla razón de que la globalización *unifica para diversificar*; en la unificación de perspectivas ella selecciona y escoge aquellas que producen las mayores ventajas, de manera que introduce también nuevas formas de desigualdad. Diría por tanto, en conclusión, que si el futuro próximo de los derechos del hombre puede ser visto gracias a determinados progresos en el proceso de democratización, como un hecho positivo, ello es debido a un simple desplazamiento de las barreras. Entre los derechos humanos básicos que serán implementados hay uno que corre el riesgo de quedarse atrás: es el de la igualdad. Si en el pasado el error estuvo en pensar que la igualdad podría llegar a ser absoluta, la próxima fortaleza que habremos de asediar será la de la democracia: una fortaleza en la que nada es absoluto, a pesar de que la exigencia de igualdad no puede ser acallada (y sólo lentamente satisfecha). Si alguien pensara que esta confianza es ingenua debería al menos volver la vista atrás, al último medio siglo: vería que no sólo el espectro de la guerra atómica se ha disuelto precisamente en el momento en que parecía más cercano, sino que también la política de los derechos humanos, a pesar de no haber agotado su camino (que probablemente nunca tendrá fin), no ha llegado nunca a detenerse del todo. Aunque a pequeños pasos, siempre ha ido avanzando.

